

LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE REPENSÉE

par

Thierry CHETRIT

Doctorant,

Chercheur au Centre de Droit de la Défense et de la Sécurité

Consacrée comme un droit, fondamental, naturel et imprescriptible par la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 et condition essentielle de l'exercice des libertés individuelles et collectives, la sécurité constitue la pierre angulaire du contrat républicain. Mission prioritaire du pouvoir public, l'Etat assure celle-ci en « *veillant sur l'ensemble du territoire de la République à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* (1) ».

Or, de l'ensemble des faits constatés par les forces de l'ordre depuis ces dernières décennies, l'évolution exponentielle (2) et qualitative (3) de la criminalité et de la délinquance trahit la diffusion préoccupante de l'insécurité sur l'ensemble du territoire nationale. Frappant les personnes les plus faibles et portant ainsi atteinte aux principes fondamentaux de liberté, d'égalité et de fraternité, la multiplicité des comportements violents et délictueux, l'ampleur de la délinquance des mineurs ainsi qu'une économie souterraine ou parallèle florissante, appuyée par des organisations mafieuses locales et internationales (4) constituent une réelle menace pour la cohésion nationale.

Afin de dépasser l'éternel oscillation entre la condamnation aveugle de la délinquance et la recherche stérile et sans fins d'explications sociologiques à son développement, loin d'un simple fantasme ou d'un sentiment diffus, la lutte contre l'insécurité apparaît comme un enjeu majeur, au centre des préoccupations des français et du débat politique.

Deux lois (5), intrinsèquement liées (6), consacrent, sans fatalisme, la volonté d'interrompre la progression de la criminalité et d'en amorcer le recul. Elles reformulent le caractère prioritaire des orientations de l'Etat en matière de Sécurité intérieure et de Justice. Le regroupement des forces engagées dans la lutte contre l'insécurité, la collaboration recherchée entre les différents acteurs intervenant dans ce domaine (7) et enfin, les moyens nouveaux, résultant de la complémentarité opérationnelle créée entre la police et la gendarmerie ainsi qu'une programmation financière importante (8), sont autant de nouvelles orientations. Conscient que la lutte contre le développement de l'insécurité ne saurait être limitée par le seul accroissement des moyens humains et matériels mis à la disposition des forces de l'ordre, la réforme s'articule, dans un cadre

(1) Article 1^{er} de la loi de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, repris par l'annexe I du Projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure présenté au nom de M. Jean-Pierre Raffarin par M. Nicolas Sarkozy, Assemblée Nationale, XII Législature, n° 36, p. 14.

(2) Depuis 1980, le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie a augmenté de 40 % et de 16 % entre 1997 et 2001. Au cours de la seule année 2001, plus de 4 millions de ces crimes et délits ont été enregistrés soit une augmentation de 7 % par rapport à 2000 et alors que la hausse était déjà de l'ordre de 6 % l'année précédente. Rapport d'information sur le Projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 36 présenté par M. Christian Estrosi, Assemblée Nationale, XII Législature, n° 53.

(3) Une analyse des actes de délinquances par type d'infraction révèle une hausse marquée des violences contre les personnes dans laquelle les mineurs sont de plus en plus impliqués dans la criminalité, tant comme auteurs que comme victimes d'ailleurs.

(4) Rapport d'information relatif à la pénétration des mafias des pays de l'Est en France et présenté par M. Raymond Forni, Assemblée Nationale, n° 2246.

(5) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (au JO du 10/10/02) et Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 d'orientation et de programmation pour la Sécurité intérieure (au J.O du 18/03/03).

(6) L'aboutissement du travail des forces de l'ordre suppose aussi une politique pénale cohérente, une augmentation des moyens de juridictions, des réformes de procédure et la prise en compte de phénomènes délictuels dont les réponses doivent être adaptées.

(7) Le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales peut désormais faire appel à d'autres services de l'Etat, tels que les directions des douanes, des impôts et de la concurrence (Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002).

(8) L'article 2 et l'annexe II du Projet de loi n° 36, *supra*, p. 35-44 prévoient une enveloppe financière de 5,6 milliards d'euros au cours des cinq prochaines années (2,75 milliards pour la police et 2,85 pour la gendarmerie) ainsi que la création de 13500 emplois supplémentaires (7000 dans la gendarmerie et 6500 dans la police). Un effort d'investissement est également dédié au parc immobilier, à l'achèvement du système de communications cryptées appelé ACROPOL et à l'interconnexion des réseaux des deux forces, au parc automobile et à l'équipement individuel de protection des personnels.

juridique rénové, autour de trois objectifs essentiels : D'une part, une volonté de repenser l'architecture institutionnelle de la sécurité intérieure (I), d'autre part, un renouveau de la complémentarité et des synergies opérationnelles entre les services (II) et, enfin, une adaptation de la répartition, de l'organisation territoriale et de la gestion des forces de l'ordre aux nouveaux enjeux de la sécurité (III).

I. L'architecture institutionnelle repensée de la sécurité intérieure

Elle concerne tant le niveau national (A) que départemental (B) ou local (C). Le Conseil de la sécurité intérieure et, à l'échelon territorial, les Conférences départementales de sécurité, coprésidées par le préfet et le procureur de la République, assurent la cohérence des actions entreprises. La création des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance traduit une volonté nouvelle d'associer les élus locaux.

A. Le Conseil de Sécurité Intérieure (CSI)

Dès lors que la question de la sécurité est reconnue comme un enjeu majeur et une priorité, il est normal que le Président de la République soit appelé à exercer un rôle central en la matière. Dans cette perspective, l'organisation du CSI est modifiée (9), cette réforme étant le prélude à une refonte plus générale de l'architecture institutionnelle du dispositif de lutte contre la délinquance dans notre pays.

Désormais, le CSI, présidé par le Président de la République (10), comprend, outre le Premier ministre et le ministre de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le Gardes des sceaux, le ministre de la Défense, le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre du Budget et le ministre chargé de l'Outre-mer (11).

Le CSI définit les orientations et les priorités de la politique à menée dans le domaine de la sécurité intérieure. Il s'agit de s'assurer de

(9) Décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure.

(10) Un secrétaire général du CSI, nommé par le Président de la République prépare les travaux du Conseil en liaison avec les départements ministériels intéressés et le secrétariat général de la défense nationale. Il suit l'exécution des décisions prises dans ce cadre.

(11) Les ministres des Affaires sociales, de la Solidarité, de la Ville, de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, de l'Équipement, des Transports, de la Santé participent notamment à ses travaux s'ils sont intéressés par un point figurant à l'ordre du jour.

la cohérence des actions engagées, de procéder à leur évaluation et veiller à l'adéquation des moyens mis en œuvre, enfin, examiner les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure.

Il est à observer que cette organisation centrale trouve sa déclinaison locale, au plus près du terrain.

B. Les Conférences départementales de sécurité (CDS)

Transposées au niveau départemental, les CDS réunissent les responsables de la police et de la gendarmerie (12), des douanes et des services fiscaux, sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République qui se chargent de l'application des objectifs fixés par le CSI et le ministère de l'Intérieur, en tenant compte des caractéristiques propres à leur département.

Au sein de cette instance, une gestion par objectif est mise en place et des évaluations régulières des résultats sont opérées (13).

Il est à noter que le préfet assure la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire. Pour autant, la Loi pour la sécurité intérieure (14) qui renforce les pouvoirs des préfets en leur donnant un rôle prépondérant dans l'animation et la direction des actions de sécurité (15) le place *de facto* comme le maître d'œuvre du dispositif au sein des CDS

Enfin, l'ancrage des forces de sécurité dans la démocratie locale est assuré.

(12) Le Directeur départemental de la sécurité publique, le Commandant de Groupement de Gendarmerie auxquels peuvent se joindre le directeur régional de la police judiciaire et le Commandant de la section de recherches de Gendarmerie.

(13) L'évaluation de l'action de la police et de la gendarmerie, rapportés aux moyens engagés, introduit pour les services « une culture du résultat », légitimée par les nouveaux moyens engagés (art. 5 Loi du 29 août 2002, *supra*).

(14) La Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 d'orientation et de programmation pour la Sécurité intérieure (au JO du 18-03-03) complète et précise la nouvelle organisation en matière de sécurité définie par la Loi d'orientation et de programmation du 29 août 2002, *supra*.

(15) Le représentant de l'Etat dans le département voit ses prérogatives renforcées à l'égard des services déconcentrés concourant à la sécurité intérieure. Ainsi, le préfet dirige l'action de la police et de la gendarmerie en matière d'ordre public et de police administrative, pouvant faire appel, en tant que de besoin, à des services du ministère des Finances, de l'Emploi ainsi qu'aux agents de la police de la chasse, de la pêche ou de l'eau. De plus, il peut réquisitionner tout bien ou tout service, de requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service et de prescrire toute mesure utile, en cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige (art. 2 et 3, Loi du 18 mars 2003).

C. Les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)

Instances de concertation sur les priorités locales de la lutte contre l'insécurité, les CCPD, présidés par les maires, se substitueront (16) aux Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et aux comités de pilotage des Contrats locaux de sécurité (CLS).

Les CLSPD doivent permettre, d'une part, de réunifier les volets « prévention » et « sécurité » des politiques locales, séparés artificiellement du fait de la superposition des CCPD et des CLS. D'autre part, les CLSPD, qui participent à renforcer la place et les prérogatives des maires et des élus intercommunaux, devraient permettre à ces derniers d'être informés en temps réel de l'état de la délinquance (17) et de coordonner les actions entreprises en matière de prévention (18), connaissant les spécificités du terrain et l'attente de la population. Il ne s'agit pas pour autant d'un premier pas vers une « municipalisation » (19) des forces de l'ordre, qui ne correspondrait ni à l'intérêt ni à la tradition de la République.

Dans un même temps, la complémentarité des forces nationales de sécurité et de polices municipales, encouragée au moyen de conventions de coopération entre le préfet et le maire et d'un renforcement des moyens, des effectifs et

(16) L'article 1^{er} de la Loi du 18 mars 2003 modifie l'article 1^{er} de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 afin de revenir sur certaines modifications apportées à cet article par la Loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, notamment pour faire disparaître la référence aux contrats locaux de sécurité, qui sont remplacés par d'autres dispositifs dont la structure est définie par le Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002. L'Etat associe ainsi à sa politique de sécurité les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans le domaine de la prévention ou de l'aide aux victimes.

(17) Les maires seraient informés par le Commandant de Brigade de Gendarmerie ou le Commissaire de police, des statistiques de la délinquance, de la commission d'un crime ou d'un délit grave en temps réel, ainsi que des moyens que l'Etat met à disposition de la sécurité sur le ressort du territoire de la commune.

(18) Cette action préventive de proximité sera conduite en coordination avec le Conseil départemental de prévention (CDD).

(19) La portée de cette mesure a été clairement explicitée par M. Nicolas Sarkozy, le 26 juin 2002 : « On ne donne pas des responsabilités de commandement des forces de l'ordre au maire. Ce ne serait conforme ni à nos traditions, ni à l'exigence d'efficacité, ni même à leurs demandes. Il s'agit de faire en sorte qu'ils soient informés par les responsables de l'ordre des indicateurs de la délinquance et de l'ensemble des moyens mis en œuvre. La transparence est une exigence à laquelle nous ne pouvons nous dérober (...). Il s'agit enfin que les élus proposent une politique de prévention qui soit davantage en cohérence avec les caractéristiques de la délinquance locale ».

de la compétence des agents municipaux (20) illustre le renouveau de la coopération entre les acteurs de la sécurité.

II. Le renouveau de la complémentarité et des synergies opérationnelles entre les services de sécurité

Ce renouveau de la coopération apparaît également comme la pierre angulaire du dispositif de lutte contre l'insécurité. L'emploi des forces de gendarmerie confié au ministère de l'Intérieur (A), la mise en œuvre d'une coopération renforcée par des initiatives innovantes (B) tendent à utiliser de manière plus cohérente et efficace les différents acteurs de la politique de la sécurité (C).

A. Un ministère de la Sécurité intérieure renforcé

S'inscrivant également dans le cadre d'une refonte générale de l'architecture institutionnelle du dispositif de lutte contre la délinquance, un ministère de la Sécurité intérieure renforcé, ayant autorité tant sur les fonctionnaires de police que, pour emploi, sur les militaires de la gendarmerie, voit le jour.

Désormais, pour l'exercice de ses missions, le ministre de la Sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale. A cette fin et en concertation avec le ministre de la Défense, il définit les missions de ses services (21), les conditions de leur accomplissement ainsi que les modalités d'application qui en résultent, devenant le responsable de la tutelle opérationnelle de la gendarmerie, à l'exception, bien entendu, des missions de police judiciaire qui restent soumises à l'autorité judiciaire.

Il s'agit d'assurer une meilleure coordination et un emploi optimal des forces de sécurité intérieure (22) sans que les qualités spécifiques de chaque service ne soient pour autant reniées. Véritable « *changement des réalités et des men-*

(20) Articles 86 à 93 de la Loi du 18 mars 2003, *supra*, relatives aux pouvoirs des polices municipales.

(21) Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

(22) Plus largement, M. Sarkozy Justifie, en juin 2002, la réforme : « L'ère des divisions entre corps, entre objectifs, entre hiérarchies, est un temps révolu. Nous n'avons plus le temps à y consacrer, car aujourd'hui nous devons être entièrement tournés vers l'action et vers les résultats. Notre seul ennemi, c'est la délinquance. Notre seul objectif, c'est de la faire reculer. Notre arme, ce sera notre cohésion dans l'effort, notre ténacité dans la durée ».

talités » (23), cette réforme qui tend à l'unification de la chaîne de commandement pourrait être interprétée comme le prélude à la création d'un corps unique de sécurité intérieure. Pour l'heure, les responsables s'en défendent et réaffirment le statut militaire des gendarmes (24) qui conservent leur rattachement organique au ministère de la Défense. Elle demeure ainsi, dans l'ensemble des forces de sécurité intérieure, un élément de continuité avec la défense du pays. De plus, le maintien de l'arme dans le périmètre budgétaire du ministère de la Défense (25) semble confirmer, au moins à court terme, une logique de rapprochement et de coopération dans l'action des deux forces. L'idée d'une synergie renouvelée entre les deux corps, police et gendarmerie, dans la lutte contre la délinquance, se traduisant par une direction opérationnelle commune, constitue un gage d'efficacité (26).

Il convient de souligner que cette recherche de synergies entre les acteurs de la sécurité ne concerne pas uniquement la police et la gendarmerie. Le ministre de l'Intérieur peut également faire appel (27) aux directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des impôts et des douanes et droits indirects. Ces orientations trouvent d'ailleurs leur prolongement à travers de nouvelles formes d'action associant les services de sécurité.

B. Des initiatives innovantes

Parce que la délinquance ignore les barrières administratives, il convenait de mettre fin aux intérêts corporatistes pour organiser de nou-

veaux moyens. Ainsi, sur le plan opérationnel, l'accent est mis sur les formes d'action associant tous les services de l'Etat concernés. Le renforcement, au niveau national, des offices centraux de police judiciaire (1), la création des groupes d'intervention régionaux (2) et une utilisation plus cohérente et efficace des forces de sécurité intérieure (3) contribuent également aux synergies et à la pluridisciplinarité souhaitée des acteurs de la sécurité.

1. Services à vocation interministérielle et à compétence nationale, le renforcement des offices centraux de police judiciaire, déjà existants (28), se traduit par la création d'un nouvel office central chargé de la recherche des malfaiteurs en fuite (29) ainsi que par la transformation de la cellule interministérielle de lutte contre la délinquance itinérante en office central (CILDI), pour lutter contre de véritables bandes organisées et mobiles agissant sur plusieurs départements ou l'ensemble du territoire et profitant d'un certain cloisonnement des forces de l'ordre. Il est à noter que ces offices centraux dans lesquels, gendarmes et policiers luttent ensemble contre les formes spécialisées de délinquance revêtant fréquemment une dimension internationale. Ils ont un rôle de centralisation de l'information, d'analyse et de recommandation, ainsi que de fonctions opérationnelles non négligeables.

2. Les groupes d'intervention régionaux (GIR) (30) mis en place dans chaque région et, pour l'Ile-de-France (31), dans chaque département constituent une force de projection pluridisciplinaire pour éradiquer les zones de non droit. Rattachés aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou aux sections de recherches de la gendarmerie nationale (SRGN) (32), ils interviennent au niveau départe-

(23) Intervention du ministre de l'Intérieur devant les Préfets, 28 mai 2002.

(24) Le ministre de la Défense confirme, pour l'heure, le 28 juin 2002, le maintien du statut militaire des gendarmes. A ce propos, le ministre de l'Intérieur, M. Sarkozy déclare le 5 juillet 2002 devant les responsables territoriaux de la gendarmerie : « Je connais votre spécificité, je l'apprécie et j'entends la respecter. Je l'ai déjà dit, votre statut militaire demeure et demeurera (...). Chacun reste soi-même et nous travaillons tous ensemble. Voilà la signification de la réforme actuelle. »

(25) Selon, M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale : « la gendarmerie restera dans le budget du ministère de la défense. Autrement dit, une concertation est mise en place entre les différents ministères pour dégager les grandes orientations budgétaires pour la sécurité intérieure, mais les budgets demeurent distincts. Nous nous situons bien dans une logique d'amélioration de la coordination » (juin 2002).

(26) Alors que le concept de sécurité intérieure, avancé au milieu des années 1980 par référence à celui de sécurité extérieure, s'est progressivement imposé dans le discours politique et administratif ainsi que dans le champ des sciences sociales, il n'apparaît pas surprenant que les politiques jugent anachronique le maintien de cette séparation traditionnelle entre les deux ministères en matière de direction opérationnelle.

(27) Article 2 du décret en date du 15 mai 2002, *supra*.

(28) Neuf de ces offices centraux sont placés au sein de la direction centrale de la police judiciaire. Ils luttent contre : le faux-monnayage, le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le grand banditisme, le trafic de biens culturels et d'objets d'art, le trafic d'armes, d'explosifs et de matières nucléaires, la grande délinquance financière, la criminalité liée aux technologies de l'information, la recherche des personnes disparues. Un dernier office, chargé de lutter contre l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titres, relève de la direction centrale de la police aux frontières.

(29) On les estime à 4000 aujourd'hui, qui font l'objet d'un mandat d'arrêt.

(30) Circulaire du 22 mai 2002 (C 02 00129 C) relative à la mise en place des groupes d'intervention régionaux.

(31) Les GIR, institués dans les départements d'Ile-de-France (hors celui de Paris) sont rattachés au SRPJ de Versailles ou à ses antennes ou aux SDPJ de la petite couronne.

(32) Sur les 28 GIR, 18 dépendent des SRPJ et 8 des SRGN. Ils sont donc dirigés soit par un commissaire de police soit par un officier de la gendarmerie, deux personnalités ayant été désignées au sein de la DCPJ et de la DGGN pour assurer leur coordination.

temental à l'initiative conjointe du préfet et du procureur de la République. En matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et les militaires agissent selon les objectifs définis par l'autorité judiciaire.

Par essence interministérielle et pluridisciplinaire, chaque GIR se compose d'une structure permanente, l'unité d'organisation et de commandement (UOC) qui chapeaute le corps opérationnel constitué de personnels « ressources » pré-désignés au sein des différents services concernés (33).

Destinés à faire face à toutes les formes de délinquance endémique, de trafics locaux de stupéfiants, d'objets ou véhicules volés ou recelés et d'actions violentes concertées, l'action des GIR est prioritairement dédiée à la lutte contre l'économie souterraine notamment dans les secteurs urbains sensibles. De fait, ils apparaissent comme des structures particulièrement adaptées pour lancer dans les secteurs urbains ou péri-urbains difficiles des opérations en profondeur, associant l'ensemble des disciplines répressives et mobilisant tous les moyens législatifs et réglementaires (34), au plan pénal, fiscal (actions de recouvrement offensif), douaniers ou administratif.

Les GIR constituent donc un exemple de coopération aussi étroit que possible entre les différents services de l'État chargés de la lutte contre la délinquance et la criminalité, chacun d'entre eux conservant cependant ses propres caractéristiques et traditions.

3. L'utilisation de manière plus cohérente et efficace des forces de l'ordre vise à mieux garantir le droit des citoyens à la sécurité en faisant reculer la délinquance. La création d'une police régionale pour la sécurité des transports en Ile-de-France (a) et une nouvelle doctrine des forces mobiles (b) participent à cette volonté d'efficacité et de rationalisation des acteurs de la sécurité (c).

a) La création d'une police régionale pour la sécurité des transports en Ile-de-France, placée sous commandement unique du préfet de police de Paris, concerne désormais les agents cou-

vrant le réseau RATP et ceux en charge de celui de la SNCF, y compris les brigades des chemins de fer. Il est ainsi mis fin à la dispersion des forces de sécurité (35) qui fragilisait le dispositif de lutte contre l'insécurité dans les transports en Ile-de-France (36).

b) Dans le même esprit, la nouvelle doctrine des forces mobiles participe à ce mouvement de cohérence et de rationalisation des forces de l'ordre.

Créées dans un contexte historique particulier marqué par des périodes d'émeutes et de troubles collectifs, la démocratie apaisée que la République connaît, permet un changement significatif de la doctrine d'emploi des forces mobiles. Désormais, sans rien perdre de leur identité, ni de leur spécialisation dans le maintien de l'ordre, les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et les compagnies républicaines de sécurité (CRS) sont employés en appui des missions de la direction centrale de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale, dans leurs régions d'implantation. Les EGM et les CRS sont déployés en priorité dans les zones de compétence respective des deux forces (37), dans les zones de gendarmerie pour les premières et dans les zones de police pour les secondes.

Ces forces mobiles sont à la disposition des responsables locaux, pendant toute la durée nécessaire, afin de leur permettre d'effectuer les opérations de sécurisation que la situation impose (38). On passe donc d'une conception dominée par le souci de l'ordre public à une conception qui se fixe pour priorité la sécurité quotidienne et dans laquelle souplesse, réactivité et proximité sont les axes principaux de la stratégie, mis en œuvre depuis le 1^{er} novembre 2002. A ce titre, les personnels des unités mobiles constituent également des acteurs essentiels du dispositif de lutte contre la délinquance.

c) Le souci d'efficacité et de rationalisation des acteurs de la sécurité passe, non seulement

(33) Les GIR regroupent ainsi des gendarmes, des policiers, des fonctionnaires des services fiscaux, des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des douanes et de la direction départementale du travail et de l'emploi. L'effectif de ses agents et l'origine varient en fonction des départements.

(34) Les problèmes juridiques qui entravaient, au sein des GIR, la communication d'informations confidentielles détenues par les agents du Trésor public, des douanes et des impôts sont levés progressivement (ainsi l'article L. 135 L du livre des procédures fiscales).

(35) Les intervenants en la matière étaient nombreux : services de la préfecture de police, du ministère de l'intérieur, gendarmerie mobile, police aux frontières, douane, service de sécurité de la SNCF (surveillance générale), de la RATP (le groupe de protection et de sécurité des réseaux).

(36) Les agressions, vols et dégradations se multipliaient avec une hausse de plus de 20 % des faits constatés en 2001 sur l'ensemble du réseau d'Ile-de-France.

(37) On devrait ainsi éviter la « fidélisation » d'EGM dans les zones de police comme dans le passé.

(38) La vocation de ces forces à intervenir pour les besoins de l'ordre public, ainsi que le régime indemnitaire spécifique lié à cette spécialisation, sont préservés sous réserve des ajustements nécessaires.

par une externalisation de certaines fonctions techniques (39) mais aussi par une automatisation ou un transfert des gardes statiques à d'autres catégories de personnels que les forces de sécurité intérieure (40). Une réflexion est engagée sur la dévolution à l'administration pénitentiaire des transferts de détenus ou de leur garde en milieu hospitalier. Cette tâche est particulièrement lourde et monopolise des effectifs importants. Il s'agit de mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité et de recentrer les effectifs disponibles sur les missions régaliennes.

L'ensemble de ces mesures s'accompagne également d'une rénovation et d'une modernisation des services territoriaux.

III. Adapter la répartition, l'organisation territoriale, l'administration et la gestion des forces de l'ordre aux nouveaux enjeux de la sécurité

La modernisation de l'organisation administrative des services de sécurité fait l'objet de plusieurs orientations. La création de directions interrégionales en police judiciaire (A), le redéploiement rationnel et équilibré des zones de compétence de la police et de la gendarmerie et des effectifs à l'intérieur de celles-ci (B), la mise en commun de certains moyens de la police et de la gendarmerie et l'amélioration de la formation (C), enfin, un meilleur équilibre entre police de proximité et action judiciaire (D).

A) L'adaptation du maillage territorial des services relevant de la direction centrale de la

(39) On pense notamment à l'entretien du parc automobile. Dans le cas de la gendarmerie, les problèmes issus de l'affectation de personnels opérationnels à des emplois techniques apparaissent moins aigus que dans la police. En effet, cette rationalisation de l'emploi des gendarmes affectés à des tâches techniques est moins perfectible que dans la police car ce sont des personnels militaires du corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG) ou des gendarmes adjoints volontaires (GAV), n'appartenant pas au corps d'officier ou de sous officier de gendarmerie qui tiennent ces emplois, dès lors qu'ils ne sont pas liés directement aux missions opérationnelles des formations de la gendarmerie. Avis de M. Alain Mayne-Bressand, présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi n°36 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure, AN, n° 37, p. 12 et s.

(40) Des efforts significatifs peuvent être opérés en personnels employés à des gardes statiques (gendarmes mobiles et policiers) par le recours à des solutions alternatives : mesures de protection passive, vidéo-surveillance, société privée de gardiennage. Concernant les entreprises privées agissant dans le secteur de la sécurité, la loi du 18 mars 2003 institue une professionnalisation, une plus grande transparence de leurs activités et organise leur encadrement, les contrôles et les sanctions en cas de manquements.

police judiciaire voit le jour par le regroupement des 19 services régionaux de police judiciaire existants autour de neuf directions interrégionales et 3 directions régionales de police judiciaire, dont les ressorts, à l'exception de Paris, de Versailles et de la Corse, coïncident avec l'organisation territoriale de la défense avant la réforme du 21 juin 2001 (41). Une telle restructuration, seule susceptible de donner une vue synthétique de l'économie souterraine, pourrait élargir la compétence territoriale des enquêteurs, répondre aux défis de la coopération transfrontalière, et par la mutualisation de certains effectifs et équipements accroître le potentiel opérationnel à la disposition des enquêteurs.

B) La nouvelle répartition et organisation territoriales des forces de la gendarmerie nationale recouvrent deux questions distinctes : le partage des zones de compétences entre police et gendarmerie (1), d'une part, les redéploiements au sein des zones attribuées à la gendarmerie (2), d'autre part.

1. Il s'agit de parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationale, afin de corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations que présentent au plan local un manque de logique opérationnelle. Cette amélioration de la cohérence de la couverture du territoire par les forces de sécurité doit également répondre aux évolutions démographiques (42), de l'urbanisation et d'une délinquance de plus en plus violente et mouvante. Désormais, chaque force prend effectivement en charge les missions de sécurité publique dans l'ensemble de la zone de responsabilité qui lui est confiée. La police se voit donc confier les communes répondant aux critères définis en 1995 (43), dans le cas contraire, la gendarmerie est compétente, par suppression du régime de police d'Etat.

Les protocoles décidés localement confiant à la gendarmerie certaines zones normalement sous la responsabilité de la police, sont abrogés. La gendarmerie poursuit également la réduc-

(41) Décret du 24 avril 2003 (JO du 26 avril 2003) constitue le premier décret d'extension de compétence territoriale.

(42) L'accroissement de la population dans les zones gendarmerie concerne avant tout les zones périurbaines et cette tendance est appelée à se poursuivre.

(43) La Loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, Titre II, Chapitre 1^{er} précise les dispositions de l'institution ou de la suppression dans une commune du régime de police d'Etat. Trois critères sont retenus en la matière : une population supérieure à 20000 habitants, dans un ensemble urbain et dont la délinquance répond aux caractéristiques des zones urbaines.

tion du nombre de ses unités en zone de police pour ne plus compter qu'une voire deux brigades par circonscription de police, et faire correspondre leurs limites géographiques. Ces aménagements contribuent à renforcer les unités de gendarmerie confrontées aux plus fortes charge opérationnelle en zone périurbaine sensible.

En revanche, une nouvelle organisation s'impose pour la gendarmerie en zone rurale.

2. Dans les zones rurales, moins sensibles, le service de la brigade est modifié afin de disposer d'une capacité d'action et d'intervention adaptée aux contraintes locales. Dès lors, que les brigades de gendarmerie ne disposent plus des moyens leur permettant de fonctionner de façon autonome, la mise en communauté s'impose, plaçant deux ou trois unités sous un commandement unique. La communauté de brigade qui constitue l'une des modalités majeures de la modernisation du maillage territorial devrait concerner les deux tiers des unités territoriales actuelles.

C) Le rapprochement des moyens techniques et juridiques et la modernisation de la formation entre policiers et gendarmes devraient également améliorer la performance des deux forces. De véritables gains d'efficacité sont à rechercher dans le rapprochement annoncé des grands fichiers de police criminelle tenus par la police et la gendarmerie. L'objectif à terme est ambitieux, puisqu'il est indiqué que tous les agents de la sécurité intérieure habilités devraient avoir accès à toutes les bases de données documentaires de recherches criminelles. Un effort d'harmonisation technique est en cours. De plus, pour améliorer la coopération opérationnelle entre police et gendarmerie, il est nécessaire d'établir des communications communes entre les systèmes ACROPOL (police) et RUBIS (gendarmerie). Des solutions techniques d'interopérabilité sont déjà en œuvre.

Enfin, la formation tant initiale que continue, constitue un outil important de management. Les règles de déontologie, les connaissances juridiques et procédurales, les techniques d'intervention dans les quartiers sensibles, le renseignement ou la maîtrise des technologies modernes sont les grands axes de l'action de formation des forces de sécurité.

D) La consolidation de la police de proximité et le développement des capacités judiciaires sont affirmés.

Objectif instauré dès 1995 (44), la police de proximité doit continuer à répondre aux besoins et attentes de la population en matière de sécurité. Pour autant, sa mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. La présence accrue de la police et de la gendarmerie n'a de sens que si elle est prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions aux fins d'interpellation et de déferrement à la justice. Ainsi, le développement des capacités d'action dans le domaine judiciaire des services de sécurité constitue une orientation majeure de la réforme et concerne, plus particulièrement, les investigations judiciaires (1), les fichiers de police judiciaire ainsi que les moyens de police technique et scientifique (2) (45).

1. L'augmentation du nombre d'officiers de police judiciaire (46)(OPJ), la revalorisation des indemnités liées à cette qualification et surtout l'extension de compétence territoriale constituent autant de mesures nécessaires. La compétence territoriale des OPJ en résidence dans les circonscriptions de sécurité publique de la police nationale et les gendarmes affectés en Brigades territoriales ont leurs compétences élargies à l'ensemble du département. Les agents et militaires spécialisés dans les missions de police judiciaire (SRGN ou SRPJ) verront, dès publication des décrets, leur compétence étendue à la zone de défense. Il est à noter, également, que l'exercice permanent des attributions d'agents de police judiciaire (APJ) sera redonné aux forces mobiles (CRS, EGM) (47) aux fins d'efficacité et de valorisation des emplois en mission de sécurisation. De même, les personnels de la police régionale pour la sécurité des transports en Ile-de-France disposent d'une compétence correspondante à la zone géographique de leur service.

D'autres mesures tendent au renforcement de l'efficacité des investigations policières. L'augmentation de la délinquance comme son changement de nature nécessitent d'alléger certaines

(44) Article 3, Titre II, Loi du 21 janvier 1995, *supra*.

(45) Chapitres IV, V et VI du titre I^{er} de la Loi du 18 mars 2003, *supra*.

(46) L'augmentation la plus sensible concerne le corps des agents de maîtrise et d'application de la police nationale.

(47) Ainsi, la qualité d'APJ (art. 20 du CPP) n'est plus liée à l'affectation dans un emploi en comportant l'exercice.

contraintes procédurales (48) et d'étendre la capacité judiciaire (49).

2. Le développement des moyens de police technique et scientifique et aux fichiers est renforcé. L'effort de généralisation de nouveaux modes d'administration de la preuve aux fins d'améliorer le taux d'élucidation des faits constatés doit se poursuivre par le développement d'outils d'investigation performants. Bien évidemment, les nouvelles dispositions ne sacrifient pas la protection des libertés au renforcement des capacités d'investigation. Des garanties sont prévues pour les bases informatisées de renseignements de la police (STIC) et de la gendarmerie (JUDEX) ainsi que pour le fichier des personnes recherchées (FPR) : le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le contrôle de l'autorité judiciaire et un fondement désormais législatif (50). Le champ d'intervention du fichier national automatisé des empreintes génétiques est également

étendu (51) et un fichier permanent des délinquants sexuels est en cours de réflexion (52). Le dépistage du VIH sur les personnes poursuivies pour viol, agression sexuelle et la possibilité d'effectuer des prélèvements sur les suspects ou les personnes susceptibles de fournir des renseignements (53) complètent les moyens fournis aux services spécialisés, facilitant l'identification des auteurs d'infractions et apportant également la preuve irréfutable de l'innocence de personnes injustement soupçonnées.

Engagés dans une lutte sans merci contre la criminalité, les nouvelles mesures (54) relatives aux rôles, aux moyens et aux outils des différents acteurs de la sécurité, permettent de ne laisser de côté aucun des problèmes qui portent atteinte au pacte républicain. Il donne aux forces de l'ordre des moyens juridiques et financiers sans précédent, en leur assignant des objectifs précis, tout en prévoyant de les organiser de manière plus adaptée aux évolutions de la délinquance.

T. C.

(48) Par exemple, la suppression de la notification aux personnes gardées à vue de leur droit de garder le silence (art. 19, Loi du 18 mars 2003, *supra* et art. 63-1 du Code de procédure pénale).

(49) Les mesures concernant les visites de véhicules sont pérennisées et encadrées (art. 11 à 13, Loi de mars 2003, *supra* et art. 78-2-2, 78-2-3, 78-2-4 du CPP). Des dispositions quant aux perquisitions dans les systèmes informatiques sont précisées aux fins de lutter plus efficacement contre les réseaux criminels sévissant sur Internet (art. 17 et 18, Loi du 18 mars 2003, *supra*, et art. 57-1, 60-1, 77-1 et 151-1-1 CPP).

(50) Si le fichier du Système de traitements des infractions constatées (STIC) mis en œuvre par la police nationale fait l'objet d'une autorisation par le décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001, le fichier JUDEX de la gendarmerie n'avait fait l'objet d'aucune autorisation. Désormais, l'article 21 de la Loi du 18 mars 2003 leur donne un fondement législatif. Ils peuvent contenir des informations sans limitation d'âge sur les auteurs de crimes, délits et sur les victimes. De même, l'article 23 de la dite loi étend le champ des infractions conduisant à une inscription au FPR et confère, également, à ce fichier un caractère législatif.

(51) Créé par la loi du 17 juin 1998 sur la prévention et la répression des infractions sexuelles, le FNAEG reçoit les empreintes génétiques des personnes condamnées définitivement pour des infractions sexuelles, pour certains crimes non sexuels (violences, menaces, trafics de stupéfiants, vols, extorsion...) ou celles de personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient commis l'une des infractions permettant l'insertion d'empreintes au fichier (l'article 29 de la loi du 18 mars 2003).

(52) M. Sarkozy veut créer un fichier permanent des délinquants sexuels, *Le Monde* du 8 septembre 2003.

(53) Il s'agit de l'article 28 de la loi du 18 mars 2003 pour le dépistage du VIH et de l'article 30 de la dite loi pour les prélèvements (art. 55-1, 76-1 et 154-1 du CPP).

(54) La loi du 18 mars 2003, *supra*, comprend, également, de nombreuses autres dispositions : celles relatives aux armes et aux munitions, au terrorisme à la traite des êtres humains ou encore à la tranquillité et à la sécurité publique (racolage, prostitution, gens du voyage, menaces et violences contre certaines personnes protégées, incrimination des attroupements dans les parties communes d'immeubles, l'exploitation de la mendicité), sans oublier les dispositions relatives aux pouvoirs des maires, des polices municipales et, enfin, celles liées aux activités de sécurité privée.